

DE UN ESTADO DE GUERRA A UN ESTADO DE CRISIS

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Alejandro Nieto García*

TAXONOMÍA

Ordinariamente se dice que en España de 1936 a 2013 ha habido dos Estados: el franquista y el constitucional democrático. Esto es cierto pero conviene precisar bastante más porque dentro de una y otra figura existen variantes significativas que no se pueden pasar por alto. Concretamente, dentro del Estado franquista importa distinguir las fases de un Estado de Guerra, del Estado Nuevo, del Estado Totalitario Nacional Sindicalista y del Estado Administrativo del Tardofranquismo. Mientras que dentro del Estado democrático puede distinguirse también entre las fases del Estado de Transición democrática, el Estado constitucional e incluso el actual Estado de crisis. Una relación taxonómica que puede parecer demasiado prolija y sutil en exceso; pero su existencia real es indiscutible y que conviene tener presente a la hora de entender la evolución de los acontecimientos. Esta es, al menos, mi opinión, aunque sé de sobra que para muchos se trata de maquillajes intelectuales, de adjetivos irrelevantes de lo fundamental, pues afirman que hay una línea terminante que separa el Estado Franquista del constitucional y que ni las Dictaduras ni las Democracias admiten modalidades con las que se pretende desnaturalizar e incluso ocultar su naturaleza. Yo veo las cosas —insisto— de una manera menos rotunda, mucho más matizado, hasta tal punto que, por ejemplo, el Estado Nacional Sindicalista y el Estado Administrativo presentan unas singularidades propias tan notables que priman sobre el dato común de la jefatura de Franco, como tampoco puedo equiparar el Estado de Adolfo Suárez con el de Mariano Rajoy por mucho que los dos disfrutaran de la misma constitución.

* Sesión del día 11 de junio de 2013

Quienes han jurado la ley de Principios Fundamentales del Movimiento y unos años más tarde la Constitución de 1978, quienes han estudiado la ley de responsabilidades políticas y después la ley de Memoria Histórica saben perfectamente lo que separa dos Estados y dos Derechos.

ESTADO DE GUERRA

Mirando hacia los sangrientos años de 1936-1939, lo primero que llama la atención es que para el Gobierno republicano la guerra civil legalmente no existió. Tal como suena. El “estado de guerra” previsto en la Ley de Orden Público de 1933 no fue decretado por el Presidente de la República hasta fines de enero de 1939 cuando ya la suerte estaba decidida. En su lugar se declaró un simple “estado de alarma”, que se renovaba periódica y rutinariamente cada mes. En la otra zona, por el contrario, las autoridades militares sublevadas iban declarando formalmente el estado de guerra conforme iban ocupando cada provincia. Situación generalizada en el Bando de la Junta de Defensa

Nacional de 28.7.1936 en cuyo artículo primero se establecía que “el Estado de Guerra declarado ya en determinadas provincias se hace extensivo a todo el territorio nacional”. Así se ejemplifica el distinto valor que puede darse a las leyes. Azaña prescindía de una realidad evidente declarando por decreto (28 veces seguidas) que no había guerra sino simple alarma. Los generales alzados, en cambio, cumplían a la letra una ley vigente prescindiendo de que se habían sublevado contra el régimen que la había dictado.

A mí siempre me ha sorprendido el enorme respeto que los militares han tenido siempre por la ley (por la dictada por ellos, claro). Buena prueba de ello es que los organismos que se habían autoconstituído apoyados en su fuerza empezaron a crear un Ordenamiento Jurídico propio que impusieron militar, administrativa y judicialmente sin dificultades. El artículo primero del decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29.9.1936 formalizó el acuerdo de ésta de nombrar “Jefe del Gobierno del Estado español al Excmo. Sr. General de división D. Francisco Franco Bahamonde, quien *asumirá todos los poderes del nuevo Estado*”, mientras que en el art. 5 se derogaban “cuantas disposiciones se opongan a este Decreto”.

El Estado de Guerra montado por el General Franco fue de una simplicidad extrema al estar basado en los siguientes principios: a) Todos los poderes del Estado estaban concentrados en sus manos; b) El Gobierno le correspondía a él y a su Consejo de ministros cuyos miembros eran designados libremente por él; c) La Autoridad militar era la Autoridad Superior (art.2 del Decreto de 16.2.1937); d) La Autoridad civil subordinaba sus gestiones a las necesidades de la guerra y había de dar preferencia a las órdenes, con ellas relacionadas, que recibiese de la Autoridad militar; e) Las Autoridades civiles

de la Administración central del Estado nombraban a las Autoridades de los ayuntamientos y diputaciones; f) No existían recursos judiciales contra las resoluciones de la Administración central (art.8 de la ley de 27.8.1938), g) El control sobre los funcionarios era total desde el momento en que por los decretos de 13.9 y 30.10.1938 podían ser corregidos y destituidos por actuaciones anti-patrióticas o contrarias al Movimiento sin otra garantía que la formación de expediente y acuerdo de los Jefes del Centro, sin que contra estas resoluciones pudiera interponerse recurso contencioso-administrativo.

Entre el 18 de julio de 1936 y el 1 de abril de 1939 en el llamado bando nacional no sólo se desarrolló la actividad militar propia del conflicto bélico sino que se organizaron y gestionaron los servicios de un Estado incipiente y provisional y, además, se sentaron las bases del Estado que, a lo largo de los cuarenta años siguientes, había de sustituir a la destruida Segunda República con el nombre genérico de Estado franquista que pronto contó con un régimen jurídico y político público de rasgos originales conocida comúnmente como “régimen franquista”.

A los pocos días de haberse producido el Alzamiento, por Decreto de 24 de julio de 1936 se constituyó en Burgos una Junta de Defensa Nacional, formada exclusivamente por militares sublevados de alta graduación, que asumió todos los poderes del Estado y su representación en el extranjero. Esta Junta, el 29 del mes siguiente, nombró a Francisco Franco Bahamonde Jefe del Gobierno del Estado Español: lo que daba a entender de manera inequívoca que para los alzados el Estado español era el suyo y no el de la otra zona donde se mantenía el Estado republicano, que a su vez desconocía oficialmente al Estado Nacional de Franco. Una situación jurídicamente inextricable que tantos problemas prácticos provocó sobre todo en el ámbito internacional y luego en el financiero y comercial cuando empezaron a circular pesetas emitidas por los del Gobiernos (sin contar con algunas monedas propias de ciertas regiones de la zona republicana).

EL NUEVO ESTADO

En 1939, Año de la Victoria, se ofrecían una serie de opciones políticas para cerrar definitivamente la pasada contienda.

La primera consistía en la continuación pura y simple de la República (no hay que olvidar que la primera bandera que levantó Franco en 1936 fue la tricolor) aunque fuese depurada de los elementos espúreos que la habían manchado y que habían justificado, al parecer, la rebelión militar, o sea, el liberalismo, el separatismo, el comunismo, el laicismo y la masonería. Posibilidad que podía entrecerse en los “Puntos de Negrín”, pero que nadie tuvo en cuenta ni se atrevió nunca a formular.

La alternativa más viable —dentro del esquema político tradicional— era entonces la Monarquía en cualquiera de sus dos variantes (la donjuanista y la tradicionalista) pero Franco no aceptó ninguna de ellas, aunque cautamente tampoco rechazó expresamente tal posibilidad “llegado el momento”.

Descartada una Restauración de cualquier signo había que pensar necesariamente en un “Orden Nuevo” de los que por aquel entonces estaban de moda en Europa y que no por azar habían ayudado al bando nacional. Allí estaban efectivamente el fascismo italiano, del que la Falange podía considerarse una hijuela, y el nacionalismo alemán. Uno y otro con una apoyatura doctrinal frondosa aunque a decir verdad bastante confusa.

Así es como se asentó en España la idea del “Estado Nuevo” como la alternativa al régimen de la vencida Segunda República que, sin perjuicio de las influencias italoalemanas (recuérdese que durante la guerra si los nacionales llamaban “rojos” a los republicanos, éstos llamaban “fascistas” a aquéllos) adoptó entre nosotros un sorprendente matiz original de inspiración (seudo) histórica y religiosa. La primera y más antigua apología se debe al tradicionalista Víctor Pradera en su temprano libro de 1935 (titulado inequívocamente *El Estado Nuevo*) que se cerraba con estas palabras que reflejan fielmente la ideología y estilo de aquella pasmosa publicación: “el nuevo Estado no es otro que el Estado español de los Reyes Católicos”.

En cuanto a la inspiración religiosa, utilizando una expresión de Pema-tín, “la Nación española se ha fundido con su ideal católico [...] Si España ha de ser nacional y ha de ser fascista, el Estado español ha de ser necesariamente católico”. Ideal encarnado en la actuación beligerante de la Iglesia Católica en el bando nacional —y perseguida violentamente en el contrario—, hasta llegarse a la extrema afirmación de un llamado “nacionalcatolicismo”. La verdad es que a la sazón eran muchos los que pretendían medrar poniendo a la religión de su parte. Recuérdese a este propósito el lema del cardenal Torras y Bages :”Cataluña o será católica o no será”.

Lo nuevo era en cualquier caso necesario desde el momento en que las ideologías admitidas por Franco tenían en común el repudio absoluto del régimen parlamentario y en general del liberalismo; lo que hacía imprescindible buscar un repuesto y los intelectuales tuvieron la fortuna de encontrarse con la palabra de moda de “el Estado Nuevo” en el que convergían el Tradicionalismo y la Falange, sin que la derecha sociológica, partidaria inequívoca de un régimen democrático moderado, tuviera la menor oportunidad no ya de decidir mas ni siquiera de opinar.

La fórmula del Estado Nuevo, además de las coincidencias indicadas, tenía la ventaja de su total imprecisión: era una caja vacía en la que cada uno podía meter lo que le conviniera. Por aquellos años encontró su mejor teori-

zante en José Pemartín, que aportó, minuciosamente desarrolladas, las ideas apuntadas por José Antonio Primo de Rivera. Pero fue un erudito profesor universitario, Juan Beneyto Pérez, quien en un libro titulado *El nuevo Estado español* acertó a situar el fenómeno español en su contexto europeo identificando sus orígenes italiano y alemán así como sus parentescos con los regímenes turco y portugués. De él vale la pena recordar las siguientes afirmaciones de singular contundencia: “El Nuevo Estado es una organización poderosa de tipo asociativo y autoritario, que se enfrenta con el Parlamento y el sufragio atómico y pluripartidista. Exaltando lo nacional, exalta la unidad y por la unidad la Jefatura. El Partido único es la base de esta actitud (que se resume en) Unidad, Totalidad y Autoridad”.

Un Estado “nuevo”, como cualquier figura jurídica, no puede construirse, sin embargo, sobre un simple rechazo (en este caso al régimen parlamentario democrático) sino que ha de tener un contenido positivo y esto es cabalmente lo que faltaba, quizás por premura de tiempo y de reflexión (y más probablemente todavía por el derrumbamiento bélico de modelo italoalemán, con lo que se cortó el suministro de doctrina). En consecuencia el flamante pero gaseoso Estado Nuevo tuvo que acudir *in extremis* a la asunción de los Puntos de la Falange que originariamente no eran más que un simple manifiesto político sobre el que resultaba imposible estructurar racionalmente un Estado.

El armazón normativo del frágil Estado Nuevo constaba, en efecto, de dos pilares fundamentales: los Puntos de la Falange que aportaban la base ideológica primaria y el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938. Este último texto, que se autodenomina “carta de derechos y deberes” es por su contenido una auténtica constitución que —además de declarar los derechos y deberes de los trabajadores— diseña un programa preciso de actuación estatal sobre las relaciones laborales, previsión social, empresa, capital, crédito y propiedad privada con la voluntad expresa “de poner la riqueza al servicio del pueblo español subordinando la economía a su política”. A tal propósito invocaba las dos raíces, antes señalada, de la Tradición Católica y del Imperio. A lo que hay que añadir una puntualización terminológica trascendental al advertir en su Preámbulo que ese nuevo Estado “es Nacional en cuanto instrumento totalitario al servicio de la integridad de la Patria, y Sindicalista en cuanto que representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista”. El Fuero del Trabajo es, por tanto, el acta de bautismo del Estado Nacional-Sindicalista con señas de identidad propias respecto de sus modelos fascista italiano y Nacional Socialista alemán.

La distancia permite hoy apreciar el valor de este texto verdaderamente insólito en la fecha de su aparición y que produciría un evidente desequilibrio con el posterior desenvolvimiento del franquismo: porque la pujanza de los derechos laborales contrastaba llamativamente con el raquitismo, cuando no negación directa, de los derechos políticos y constitucionales.

Para explicar este desequilibrio hay que tener en cuenta que el Fuero del Trabajo es una manifestación de la ideología falangista, asumida oficialmente —pero no sincera ni seriamente— por el Estado, en la que hay un componente social deliberadamente distanciado de la mentalidad conservadora de la derecha militante y triunfante. El Fuero del Trabajo fue el canto de cisne del pensamiento joseantoniano antes de que la Falange fuera secuestrada —y comprada— por el Estado.

¿Qué queda hoy, al cabo de tantos años, de aquel sonoro Estado Nuevo? Nada, ni el nombre pues salvo en muy pocos no despierta evocación alguna. Ni siquiera se ocupa de él la memoria histórica actualmente tan refrescada. ¿Quién conoce hoy a Pemartín o a Víctor Pradera? Y sin necesidad de ir tan lejos, son contados los que todavía se ocupan de las cuidadas investigaciones que a tal propósito hizo Raúl Morodo. El Estado nazi cuenta con, entre otras muchas, con la ambiciosa y fundamental obra de E.E. Huber y con una frondosa bibliografía tanto política como jurídica. Lo que no obsta, por cierto, a que autores posteriores nieguen la existencia de un Derecho Público nacionalsocialista, por ser una *contradictio in terminis* dado que entonces, en su opinión, el Derecho en sentido estricto no podía existir. E incluso de ha llegado a poner en duda, de forma aún más rigurosa, que el Tercer Reich fuera un Estado en sentido propio.

ESTADO TOTALITARIO NACIONALSINDICALISTA

Desaparecido el Estado de Guerra y frustrado el Estado Nuevo lo que se afirmó a partir de 1939 fue un Estado totalitario denominado oficialmente, según acaba de verse, Nacional Sindicalista y que, en el fondo, era sencillamente la primera fase del Estado franquista que continuaría en distintas variantes hasta la muerte del General.

El núcleo de su Ordenamiento Jurídico procedía del Derecho de Guerra, del que se iban limando progresivamente sus aristas más agresivas y al que se fueron añadiendo otros elementos de gobierno que en ningún caso llegaron a ser democráticos, aunque externamente quisieran parecerlo, como las Cortes, que no pasaron de ser un extraño Poder Resonador sin representación popular ni voluntad propia; o la mecánica del referéndum, de aplicación literalmente grotesca. La evolución más señalada fue la de las entidades locales —municipales y provinciales— cuyo nuevo régimen les permitió funcionar con aceptable eficacia aunque no fueran democráticas ni pretendieran serlo. La Administración estatal, una vez superado el trauma de las depuraciones, se estabilizó. Las instituciones públicas empezaron, en suma, a actuar y a recuperar la normalidad si bien en unas condiciones económicas y financieras bajo mínimos.

La Unidad y la Jerarquía siguieron vigentes manifestándose ahora bajo la fórmula de una rigurosa centralización administrativa y de una vigilancia

policial —y militar: este dato es esencial— férrea. El aparato político y el sindical crecieron en términos gigantescos, pero no llegaron a suponer un Poder estatal ni un contrapoder del Gobierno. Hubo una especie de pacto de no agresión: el Estado financiaba esta burocracia y el Partido Único y los Sindicatos, encargados de la gestión de la economía, se mantuvieron pacíficos y garantizaban, independientemente de la Policía, la tranquilidad de las masas proletarias y de la población en general. De hecho, el Orden Público era la tarea fundamental del Gobierno.

En el Estado totalitario nacional sindicalista la ley tomaba, pues, un sentido muy distinto del que tenía en el Estado liberal, como acertadamente expresó Royo Villanova, “el Derecho Administrativo no puede estimarse como un conjunto de reglas encaminadas a garantizar los derechos de los particulares frente al poder de la Administración sino que tiende a regular la vida nacional de manera que pueda realizarse la misión histórica de la Nación. Sin embargo de ello no significa que desaparezcan todos los intereses individuales para el Derecho (pues) algunos merecen y obtienen la protección (que se traduce en) acudir a los tribunales. *Verdad es que estos intereses particulares sólo obtienen protección en tanto que no están en pugna con el supremo interés nacional*, pero no es menos cierto que una vez garantizado el bien de la Nación, nada se opone a que los intereses legítimos de los ciudadanos alcancen una tutela eficaz”.

Desde el punto de vista constitucional la naturaleza de este Estado se coronó en la ley refrendada de 26.7.1947 conforme a la cual “España, como unidad política de un Estado católico, social y representativo, de acuerdo con su tradición se declara constituida en Reino”.

Si en el Derecho de Guerra no había sitio para los partidos políticos en cuanto que podían entorpecer la unidad de la acción militar, lo mismo sucedía con los sindicatos, cuya capacidad bélica se había revelado en la zona republicana durante los primeros meses del conflicto. En la zona nacional ambos elementos compartieron el mismo destino: fueron radicalmente eliminados y sustituidos por unos remedos o caricaturas, en este caso los Sindicatos Verticales de la Organización Nacional Sindicalista. Burda mistificación coronada lógicamente —aunque la fórmula no dejaba de tener cierta ironía— por la unión de ambos factores. Tal como declaraba el apartado XIII, 4 del Fuero del Trabajo de 1938, “las jerarquías del sindicato recaerán necesariamente en militantes de FET y de las JONS”.

Esta operación era hábil y expresaba una vez más el cínico pragmatismo del incipiente régimen franquista puesto que alcanzaba de un solo trazo diversos fines: se eliminaban competidores del Estado que podrían debilitar el poder militar, se levantaba una fachada de cobertura ideológica notoriamente engañosa pero formalmente suficiente y, sobre todo, se creaba una estructura pública parasitaria cuyos cargos y prebendas desestimularían para siempre las inquietudes de

los ciudadanos críticos o ambiciosos que podían comprobar cómo a cambio de realizar el trabajo sucio del Poder y de controlar la insatisfacción de las masas de trabajadores, se vivía mejor dentro del Estado y a costa de él que en su contra.

La incorporación del sindicalismo al Estado franquista es un ejemplo perfecto del pragmatismo con que se constituyó este Estado en unos años en los que se carecía de principios e ideas propias —puesto que es notorio que el Alzamiento únicamente disponía de un objetivo negativo: el rechazo del liberalismo y la defensa frente a las presiones populares sociales y anarquistas— y pensadores políticos de alguna autoridad no tenía desde el momento en que José Antonio Primo de Rivera había desaparecido y los ideólogos tradicionalistas y cedistas fueron marginados.

Sabido es que, después de haber asolado implacablemente el paisaje ideológico de la Segunda República y de la Monarquía,, el general Franco carecía en absoluto de una fórmula de recambio y tampoco tenía de donde tomarla puesto que los regímenes fascista y nacionalsocialista no le inspiraban demasiada confianza y duraron a estos efectos demasiado poco. En estas condiciones se limitó a formalizar el caudillismo, que era lo único en lo que creía, improvisando un Estado original aprovechando con desenvoltura algunos elementos que tenía a mano cuidándose bien de que no pudiera nadie hacerle sombra. La utilización de la Falange, como sucedáneo de los partidos políticos, fue un alarde de imaginación y más todavía la incorporación a las estructuras públicas de un sindicalismo de zarzuela que nadie se hubiera atrevido a soñar antes y que terminó desarrollándose de una manera inesperada.

El origen se encontraba en unas frases de los Puntos de la Falange, cantera inagotable de toda clase de innovaciones: “Los españoles participan en el Estado a través de su función sindical [...] Concebimos el Estado en lo económico como un gigantesco sindicato de productores. Organizaremos corporativamente la sociedad española mediante un sistema de sindicatos verticales”.

Forzoso es reconocer, además, las extraordinarias dificultades en que se encontraba el Estado totalitario nacionalsindicalista. Absolutamente aislado en el exterior como consecuencia del aniquilamiento de sus mentores y aliados europeos, cuya vieja amistad los vencedores no perdonaban. Mientras que en el interior media España se lamía las heridas de una guerra sangrienta y una posguerra cruel, de la que a lo sumo podía esperarse resignación mansa y olvido paulatino, pero no, desde luego, asentimiento ni colaboración. Distanciamiento popular que se agravaba por la circunstancia de que buena parte de la derecha triunfante, y toda la burguesía, se sentían defraudadas por la carencia total de una constitución o al menos de algunos de sus elementos que Franco implacablemente les negaba. Aunque no se trataba sólo de un distanciamiento de sectores sociales (vencidos, represaliados, decepcionados) sino de una situación de miseria económica que afectaba a casi todos los españoles.

En estas condiciones el paliativo de las Leyes Fundamentales era un escarnio puesto que si sólo algunos añoraban una constitución auténtica, todos precisaban pan y techo, que el Gobierno no les daba ni podía darles en mucho tiempo y al precio de enormes esfuerzos y sacrificios. Algo hubo, con todo, que no debe silenciarse: el Estado nacionalsindicalista bien sea por impulsos sinceros o para aplacar el descontento de las masas y compensar el déficit democrático estableció las bases de un Bienestar social que no se había conocido nunca en España y que tampoco se habían imaginado siquiera las izquierdas más progresistas: un Derecho laboral que garantizaba al extremo los derechos individuales de los trabajadores, un Derecho de arrendamientos inclinado confesadamente en beneficio de los arrendatarios tanto rústicos como urbanos y una Seguridad Social de amplitud inédita que incluía una protección sanitaria generosa para los tiempos.

EL ESTADO ADMINISTRATIVO DEL TARDOFRANQUISMO

En las décadas de los 50 y los 60 se pasó en el terreno económico de una autarquía obsoleta a una liberalización moderna con sus toques planificadores y un inequívoco conservadurismo social. Con ello dio un salto el nivel de vida de los españoles que “pasaron de las alpargatas al 600” y al tiempo se relajó sensiblemente la presión religiosa y de Orden Público. Progresos que en la vertiente política no tuvieron, sin embargo, la menor correspondencia puesto que aquí no se fue más allá de la retórica y de la pintoresca Ley de los Principios Fundamentales del Movimiento. Otra cosa no cabía porque, cuando no se había montado un aparato político institucionalizado y todo giraba sobre una persona física, no había otra alternativa en vida de ésta (sea un tirano sangriento o un patriarca semidemenciado) y Franco no acababa de morir.

En consecuencia hubo que olvidarse del cambio político para atender a otros paños. Lo que se logró cuando se descartó, al fin, la baza de los viejos falangistas de camisa descolorida, que si no habían logrado plasmar su ideología en la estructura estatal, ciertamente habían paralizado cualquier intento de evolución democrática. Con esta ocasión llegaron los tecnócratas (encabezados por López Rodó protegido por Carrero Blanco) que, aprovechando el espacio que se les dejaba, se apoderaron de la Administración Pública y de parte del sector económico, que transformaron sustancialmente. Pero se cuidaron mucho de no “meterse en política” ni de tocar una ideología que desde luego no compartían, si bien no estorbaba sus planes puesto que se trataba de nubes pintadas de colores.

De esta forma durante el Tardofranquismo se pasó suavemente del Estado Totalitario al Estado Administrativo dirigido por tecnócratas o, si se quiere, por una tecnoburocracia.

En el vacío político abierto por un General que había desmontado el Estado constitucional de la Segunda República pero que no había establecido nada nuevo salvo los telones y bambalinas de una nada política llamada nacionalsindicalista y un régimen totalitario repudiado en Europa, era natural que la mejor de las demás fórmulas posibles fuera la del Estado Administrativo perfectamente teorizado en las ciencias políticas y administrativas.

El Estado Administrativo es la alternativa más idónea al Estado político, sea éste democrático o autocrático, es decir, tanto si la soberanía (potestad de adoptar las decisiones fundamentales) corresponde al pueblo, al Partido o al Caudillo.

El Estado Administrativo, tal como se diseñó con absoluta precisión a mediados del siglo XIX y se ha practicado esporádicamente desde entonces en algunos países europeos, se basa en los siguientes principios: A) Se respeta el régimen político cualquiera que sea —absoluto, autocrático o democrático— y a él se subordina el aparato y la actuación administrativa; B) Su objetivo se centra en la eficacia de la acción pública mediante el afinamiento de la organización, el establecimiento de procedimientos idóneos y la utilización racional de sus medios personales y materiales; C) La eficacia se refiere tanto a los fines del Estado como a los de la Sociedad; D) El Derecho es atendido por ser considerado como un instrumento útil tanto para la eficacia del Estado como para el bienestar de los ciudadanos; E) Aunque formalmente el aparato administrativo no pretende sustituir ni rectificar las decisiones políticas superiores, de hecho influye en ellas puesto que de ordinario las prepara y en su mano está ejecutarlas; F) El respeto es mutuo porque los órganos políticos, que confían en la honestidad y en la eficacia del aparato, no pretenden inmiscuirse en su autoridad: son dos esferas separadas pero bien encajadas y coordinadas, G) Los funcionarios, incluidos los que ocupan los cargos superiores, aunque tengan ambiciones políticas personales, evitan presentarse como políticos y utilizan el sello identificatorio —en ocasiones hipócrita y aun cínico— de técnicos o burócratas para no despertar recelos en la clase política, cuya fuerza están soterradamente socavando cuando no suplantando. Por cierto que esta inhibición política formal fue sin duda lo que les permitió ganarse la confianza de Franco.

El Estado Administrativo pone el énfasis en los medios desentendiéndose de los fines, a los que despoja de toda connotación ética o de justicia. Lo que le importa es la eficacia: que las cosas funcionen de la mejor manera o, si se quiere, la buena gestión de cualquier empresa sea meritoria o perversa. Se trata, de hecho, de un experimento excepcional al que se acude cuando las actitudes políticas se han desgastado por saturación, fracaso o desprestigio personal de sus protagonistas. Aunque tarde o temprano siempre vuelven las aguas a su cauce acostumbrado.

Por otra parte las consecuencias del Estado administrativo pueden ser inesperadas y a veces sorprendentes puesto que si suceden a un régimen exce-

sivamente politizado, su tibieza puede provocar un déficit democrático, pero esta misma tibieza cuando se parte de un régimen autocrático puede servir de puente para llegar sin violencia a un Estado constitucional democrático, como sucedió entonces en España. Porque durante el Tardofranquismo el Estado administrativo o tecnoburocrático ha operado como sucedáneo —y al tiempo como anuncio— del posterior Estado constitucional democrático. Algo loable siempre y cuando no se confunda lo sucedáneo con lo auténtico.

En esta época la soberanía correspondía personalmente a Franco: conquistada por la fuerza de las armas durante la Guerra civil, autoproclamada a través de grupos reducidos de subordinados escogidos entre sus fieles y avallada años más tarde por un referéndum popular descaradamente manipulado. Pero es el caso que el autócrata no quiso ejercer sus poderes directa y personalmente y terminó cediendo tal ejercicio a sus hombres de confianza aunque reservándose, eso sí, el control y la revocación de sus actos así como su nombramiento. El Gobierno pasó de hecho, por tanto, de las manos de un autócrata absolutamente libre (sometido únicamente al juicio posterior de Dios y de la Historia) a las de otros hombres simplemente controlados por Franco en la eventualidad de una discordancia de criterios. De aquí la dificultad de su tarea porque, queriendo evitar a todo trance esa eventual diferencia de criterios, como Franco no solía por temperamento dar instrucciones expresas, sus ministros se veían obligados a conjeturar, y hasta adivinar, sus intenciones para no equivocarse luego en su ejecución.

Una de las claves del Estado administrativo es la de que en él se reconoce la importancia del Derecho en cuanto elemento de la eficacia. Un aparato sólo puede ser eficaz si cuenta con reglas adecuadas de funcionamiento, a las que los gestores deben atenerse, como ya se vió en el Antiguo Régimen cuando las Monarquías absolutas se engrandecieron apoyadas en una burocracia centralizada y en unas ordenanzas minuciosas que indicaban a cada servidor del monarca qué es lo que tenía que hacer. En el Estado administrativo franquista al tomarse conciencia de que la eficacia pasaba por el Derecho se recuperó el viejo principio liberal de legalidad exigiéndose en consecuencia que todas las actuaciones administrativas se ajustaran a la ley. Aunque también es cierto que se trataba simplemente —y no era poco— de una legalidad formal, que incluía un refinado entramado de jerarquías normativas y una minuciosa regulación del procedimiento administrativo. Esta legalidad meramente formal del Estado administrativo suponía, por tanto, que la ley tenía por sí misma un valor supremo con independencia de su contenido y, más aún, con independencia de su origen y sin sujeción a otros valores superiores propios de la Justicia o de la Constitución y, por supuesto, sin tener en cuenta que emanaba de un Poder autocrático sin la menor participación del pueblo.

Nada de esto preocupaba en el Estado administrativo aunque se consiguió, al menos, que se respetasen las reglas de jerarquía y de procedimiento,

acercándose así solapadamente al Estado liberal de Derecho y renegando de un credo que venía predicándose desde 1936. En 1954 el Estado franquista metió así dentro de sus murallas a un peligrosísimo caballo de Troya.

Y más todavía: a este primer elemento del principio de la legalidad se añadió el segundo, no menos importante, de la generalización, apenas sin excepciones, de la garantía judicial. Porque se comprendió, al fin, que de poco valían los derechos legalmente reconocidos si no existían mecanismos que asegurasen su realización efectiva.

La proposición anterior puede parecer axiomática, pero en mi caso personal provocó unos efectos ambiguos dado que por primera vez se me despertó la sospecha de que los tribunales, además de la función indicada, podían cumplir otra muy distinta, a saber, la de encubrir con su velo de legalidad una situación descarnada de represión. Tal es lo que habían hecho sin disimulo los tribunales militares de la guerra y de la posguerra; pero dadas las circunstancias no había llamado la atención puesto que igual valor se daba a sus sentencias que a las eventuales ejecuciones ordenados de plano por cualquier autoridad militar o por el oficial al mando de una patrulla antimaoquis. Pero en 1960 la situación era muy otra cabalmente porque lo que se pretendía era someter a Derecho todo el comportamiento del Estado y para eso estaban los tribunales.

El planteamiento oficial no podía ser más correcto a primera vista, pero no superó en la realidad la piedra de toque del Tribunal de Orden Público. En un ambiente cada vez más sosegado, aun seguía latiendo la cuestión del Orden Público en su variante político-social. Pues bien, como el Gobierno no estaba dispuesto a confiar tales asuntos a los tribunales ordinarios creó el Tribunal especial de Orden Público que, siendo formalmente un tribunal igual que los demás, encajaba de hecho en el mecanismo represivo de la brigada político-social (oficialmente Policía de Investigación Social), cuyas actuaciones santificaba y coronaba. Y recuérdese que no se trataba de una bagatela pues llegó a dictar nada menos que cuatro mil sentencias hasta que desapareció en 1976.

A estas alturas ocioso es conjeturar si la superación del Estado Nacionalsindicalista y su sustitución por el Estado administrativo contribuyó a despertar la conciencia democrática ciudadana o si, por el contrario, fue ésta la que trajo al Estado administrativo como preparación para el Estado constitucional cuyo advenimiento se tenía ya por inevitable e inminente. Lo que aquí importa es dejar constancia de que *el Estado franquista, rigurosamente inmovilista en política, tuvo el acierto de evolucionar en su forma de gestión*, flexibilizando la administración, adaptándose al cambio de circunstancias, aliviando la presión ejercida sobre los ciudadanos y provocando una mejora sustancial en la economía y en las relaciones sociales que, en definitiva, desestimulaban la oposición violenta y permitían esperar con paciencia la muerte del General y, lo que era aún más interesantes, facilitó un cambio posterior rápido y nada traumático.

Por así decir, el Estado personal y autocrático del Franquismo incubó en paz el huevo del Estado democrático que había de sucederle. Una prudencia que ahorró muchos disgustos a los españoles y permitió una transición política pacífica sin necesidad de acudir a una nueva guerra civil o al menos a un golpe de Estado. En los años setenta del siglo pasado esta sensatez parecía modélica y por eso nada tiene de extraño que la vía española de la transición fuera tenida por ejemplar en todo el mundo y de aplicación recomendada para salir de los regímenes dictatoriales, entonces tan generalizados. Los españoles, por una vez con razón, pudimos sentirnos orgullosos de nuestra historia aunque no por mucho tiempo.

El Estado Administrativo nos hizo tomar conciencia de un dilema capital: la interminable agonía de Franco nos ofrecía dos posibilidades de futuro: o bien un Estado apolítico o bien un Estado constitucional democrático. La primera opción tenía muchos seguidores seducidos por el hecho de que no pasaba de ser la continuación de algo conocido, de éxito comprobado, y que podría introducirse sin violencia puesto que bastaba un par de retoques para ponerlo en marcha. Además, los Estados apolíticos que se conocían en los países asiáticos estaban dando buen resultado: económicamente prosperaban a buen ritmo, su gestión era barata y, sobre todo, en España no significarían una ruptura y por ende no se encontraría demasiada resistencia por parte de la clase política dominante. Mientras que los seguidores de la otra opción argumentaban razones más imprecisas aunque más contundentes: por la vía democrática se llevaba suspirando —y algunos luchando— demasiados años y no era el caso de dejar pasar esta oportunidad para incorporarnos a Europa y a la civilización occidental a la que pertenecíamos; en cuanto a la eventual resistencia de los privilegiados actuales era de esperar que se percatasen de que con la muerte de Franco su hora había pasado. En cualquier caso esta opción arrolló a la contraria y los españoles se inclinaron por la fórmula política constitucional y democrática. La dificultad estaba, no obstante, en su establecimiento efectivo, que era lo que todos deseaban.

Aquí tuvo lugar lo que para muchos fue un milagro inesperado. Porque es el caso que la revolución política prosperó sin violencia en una operación de retirada voluntaria: el Régimen franquista se suicidó literalmente —en una rocambolesca maniobra parlamentaria— abriendo las puertas provisionalmente al Régimen democrático. El fenómeno, sin embargo, no fue tan extraordinario y se explica cabalmente por la evolución descrita. Si se hubiera querido pasar del Estado Nationalsindicalista al democrático, el salto hubiera resultado demasiado abrupto y hubiera precisado necesariamente de un golpe de Estado o de una revolución violenta cuando no de otra guerra civil. Pero de 1940 a 1970 se había desarrollado un proceso evolutivo que permitió la transición consensuada. Y por eso se dijo al principio que sin esta identificación de estadios o fases dentro del mismo Estado franquista no puede entenderse lo que ha sucedido en España.

EL ESTADO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Los millones de españoles que asistieron sollozando a los funerales de Franco, cuando regresaron a sus casas se apresuraron a mudar de hábito y en unas horas se convirtieron en demócratas de toda la vida: exactamente lo que habían hecho unos años antes cuando se pusieron en un amanecer la camisa azul. Nada nuevo, por tanto, en la historia. La seguridad es lo primero, siempre es útil tomar precauciones y aunque ahora no hubo represalias, más valía ser precavido y para el pueblo llano tanto daba la uno como lo otro.

Con la muerte de Franco se terminó definitivamente un franquismo que todos soportaban mansamente pero en el que ya ninguna creía y el Estado franquista en su última variante administrativa se disolvió como un azucarillo si bien dejando un buen poso. Esta vez, sin embargo y a diferencia de en 1936, no había que inventarse un fantasmagórico Nuevo Estado sino que existía una alternativa indiscutida y bien conocida: el Estado constitucional democrático, al que se llegó con una rapidez inusitada y en un clima de paz.

La transición de una autocracia a una democracia fue modélica en cuanto rápida, sincera, sin traumas, rencores ni violencias. Lo que demuestra la vaciedad y el formalismo del régimen anterior y la existencia de un pacto social implícito mediante el cual los españoles se habían comprometido a establecer y aceptar la democracia al día siguiente de la muerte de Franco. Un pacto que los políticos de viejo y nuevo cuño respetaron fielmente y que acertaron a llevar a cabo de forma pacífica —con la ayuda de una Monarquía que emergió en una sorprendente carambola histórica— que nadie quiso analizar porque el aludido pacto social estaba asegurado por una cláusula de olvido y cierre del pasado. No era el momento de ajustar cuentas sino de recuperar el tiempo político perdido y de incorporarse lo más rápidamente posible al destino europeo. La Constitución de 1978, pese a sus imperfecciones de bulto, sirvió para sellar formalmente ese pacto social.

Esta transición fue una operación técnicamente delicada puesto que el régimen pasado no ofrecía salida legal alguna (antes al contrario parecía que “todo estaba atado y bien atado”) y las soluciones propias del régimen futuro tampoco podían utilizarse cabalmente porque aún no habían nacido. La Transición, al no ser revolucionaria ni violenta, exigió unas manipulaciones de “ingeniería normativa” que únicamente fueron posibles porque la voluntad de la sociedad era prácticamente unánime y, al cabo de tantos años de travesía en el desierto, había prisa por llegar al fin a la Tierra Prometida. En consecuencia no se levantaron críticas ni escrúpulos en un proceso que no podía ser impecablemente regular.

Ahora bien, tal proceso no consistió en una simple sustitución de unas Leyes Fundamentales por una Constitución democrática ni en la elección de

unas Cortes mediante sufragio universal libre. La adaptación al cambio exigió tiempo y para este período puede hablarse con toda propiedad de un Estado de Transición democrática.

La verdad es que se empezó mal porque la Constitución de 1978 era un adhesivo: algo que hasta ahora ha sido “políticamente incorrecto” decir públicamente, pero que hoy se reconoce cuando ya es demasiado tarde para rectificar ciertos errores.

Al aprobarse esta constitución hubo un consenso ciertamente, pero el consenso consistía sólo en que quería aprobarse a todo trance y que, en consecuencia, había que dejar para más adelante todo lo discutido, que era mucho. Y, peor todavía, la cuestión fundamental de la organización territorial del Estado se redactó de una manera deliberadamente confusa. La consecuencia fue un texto abierto, prácticamente en blanco, que permitía toda clase de posibilidades, de tal manera que en 1979 los españoles no sabían qué iba a ser de ellos en el futuro inmediato.

En aquel momento, y por fortuna, las pasiones políticas no estaban aún inflamadas y unos Gobiernos conciliadores pudieron ir clarificando progresivamente la situación sin otros frentes violentos que los de la amenaza militar (pronto sofocada) y el terrorismo vasco. Además, el primer Tribunal Constitucional en un alarde de sabiduría y sensatez acertó a dar contenido preciso a buena parte de los preceptos que el texto constitucional había dejado abiertos.

La existencia real de la Transición democrática no autoriza a silenciar la alternativa, pronto abortada, de una vía revolucionaria amorosamente cultivada por una juventud universitaria tan alejada entonces, en el fondo, de la realidad. Porque es el caso que en los años 70, cuando ya se daba por segura e inminente la extinción de Franco y con él la del franquismo, se ofrecía un segundo dilema de futuro que se superponía al que acaba de enunciarse antes: la vía democrática o la vía socialista. Hoy se ha perdido ya la memoria de esta segunda opción; pero en aquel tiempo encendía las pasiones estudiantiles y alimentaba las ilusiones de los hijos revolucionarios de las familias burguesas que ocupaban la mayor parte del profesorado de segundo nivel y que desarrollaban un proselitismo infatigable.

Esta opción abortó, como es sabido, antes de llegar a la vida. A las primeras de cambio los densos escuadrones de universitarios comunistas se pasaron en masa y sin rubor a los partidos nacionalistas y socialista, donde tenían asegurada una carrera que en el escuálido partido comunista resultaba imposible. El frenesí revolucionario de la Transición se apagó como por encanto y en unos meses desaparecieron los asistentes a los mítines y de las calles los manifestantes. Los fieles abandonaron, y hasta escondieron, sus manoseados catecismos que de nada valían ya en sus nuevas carreras políticas

y profesionales y de aquel naufragio únicamente se han salvado ciertos oscuros militantes singularmente honestos y de ideología diamantina así como algunos cantautores que se refugiaron a tiempo en el arca de Noé de la nostalgia y a los que todavía se sigue rindiendo intermitentemente un culto melancólico un tanto patético.

Desde el punto de vista de la gestión el Estado de la Transición conservó sabiamente cuanto había de aprovechable en el Estado administrativo anterior y empezó a profundizar (como entonces se decía), aunque no siempre con acierto, en los elementos propios ya de la democracia. La verdad es que, cabalmente por tratarse de una transición y no de una revolución, el Ordenamiento Jurídico administrativo se mantuvo y prolongó en lo sustancial aunque con taras y carencias graves.

En resumidas cuentas el Estado de la Transición desarrolló limpiamente la maniobra política de despegue de la democracia y sabido es que esta operación es más difícil que la travesía propiamente dicha. Políticamente se despegó bien y sin incidencias: una auténtica hazaña.

En cambio, desde el punto de vista administrativo su gestión no pudo ser más desafortunada dado que, por lo pronto, se desaprovechó la oportunidad de dar un impulso que en los momentos de coyuntura es fácil de conseguir. Y no fue así antes al contrario, puesto que se mantuvieron los errores anteriores y con la excusa de la democratización se iniciaron unas derivas que resultaron fatales y que ya no hubo forma de enderezar.

ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Al fin España, en las postrimerías del siglo XX, consiguió organizarse constitucionalmente en un Estado social y democrático de Derecho homologándose con los demás socios de la Unión Europea, a la que pertenece. En cuanto Estado de Derecho la actuación pública está sometida a la ley como ésta a la constitución y se ha generalizado el control de los jueces. Mientras que en cuanto Estado democrático se han ampliado los derechos políticos indiscriminados y se han aceptado los derechos humanos y libertades públicas sobre la base de una soberanía popular irrenunciable. Como Estado social, en fin, se van ensanchando progresivamente los derechos de índole no estrictamente política. Más que la Tierra prometida, esto parecía el Paraíso Terrenal, pródigo además en frutos económicos de todo tipo: modelo y envidia de las naciones, atracción de inmigrantes legales e ilegales, protector de pueblos miserables y polo de capitales extranjeros. Un régimen políticamente perfecto y económicamente envidiable en el que era posible sustituir la cultura del trabajo por la del ocio, pasar de servir a ser servido por inmigrantes sumisos, endulzar la jornada laboral con vacaciones interminables y bajas médicas poco escrupulosas y edu-

car a los jóvenes lejos de la disciplina y cerca de la droga y el botellón. Y sobre todo donde las posibilidades de enriquecerse con rapidez sea con el esfuerzo o con ilegalidades mínimamente reprochadas eran innumerables. El Estado del Bienestar se hizo realidad en sus cotas más altas, nunca conocidas y ni siquiera imaginadas hasta entonces. Los españoles por primera vez en la historia creían en su Estado y proclamaban sinceramente las bondades de su régimen político.

Sucedió, no obstante, que fueron expulsados inesperadamente de aquel Paraíso. Antes de lo que se creía se ha comprobado que no se puede vivir de sueños y más cuando son tan caros. La Realidad ha llamado a la puerta cargada de facturas que no se pueden pagar.

Si los Poderes del Estado se han desnaturalizado, las instituciones públicas se han deteriorado hundiéndose en la ineficacia y sin que nadie se preocupe por la eficiencia. Se multiplican los organismos y los cargos y aunque se emplean razonablemente las nuevas tecnologías, casi todo funciona peor y casi nada funciona bien. De la coordinación se habla mucho y la descoordinación es el principio rector de la vida pública, completado por el principio de Penélope, de tal manera que los vecinos —y nada digamos los sucesores— desconocen lo que los demás están haciendo y, si lo conocen, su único afán es frenarlo cuando no puede destruirlo. Administrar y gestionar se ha convertido en verbos de contenido peyorativo que se sustituyen por los de comunicar, que es la técnica de publicitar para vender. La Política no utiliza la Administración como instrumento de dirección pública ya que la considera como un competidor rival a la hora de repartirse el botín. El Estado está en manos de aficionados incompetentes que no intentan remediar su condición, antes al contrario alardean de ella pues están convencidos de que para gobernar un país basta con salir en televisión y disponer de un ordenador, un coche oficial y varios asesores.

Las buenas expectativas de la democracia española reinstaurada duraron muy poco. Pronto, demasiado pronto, vino el “desencanto” provocado en buena parte por el desacertado comportamiento de los partidos políticos, que en lugar de gestionar decentemente los intereses sociales prefirieron engañar a la masa ciudadana anunciando promesas que sabían irrealizables para apresurarse a ocupar el Estado al que utilizaron como un botín de cada victoria electoral y como instrumento de un saqueo económico generalizado.

Mucho se habla del dismantelamiento del Estado del Bienestar pero lo que verdaderamente ha sucedido es que el Estado constitucional democrático se había convertido en un *Estado pródigo* propio de una sociedad consumista e irresponsable fomentado por una Partitocracia incompetente e insaciable.

ESTADO DE CRISIS Y CRISIS DEL ESTADO

En los primeros años del siglo XXI el Estado constitucional de tipo occidental ha sufrido unas sacudidas tan intensas que bien merece un cambio de denominación —Estado de crisis— cuyo rótulo no hace referencia a la crisis económica (o crisis por antonomasia por la popularidad que ha alcanzado) sino a una constelación de alteraciones contextuales que han desnaturalizado un fenómeno estatal que parecía haberse consolidado hasta colocarse por encima de las corrosivas e implacables evoluciones históricas. Porque es el caso que en estos años han emergido simultáneamente y con efectos sinérgicos multiplicadores una serie de acontecimientos que venían incubándose desde hacía algún tiempo y que todos se empeñaban en desconocer sin querer escuchar los sombríos avisos de las sibilas.

Estaba el falseamiento sistemático del régimen democrático, el deterioro progresivo de las instituciones públicas, la europeización y luego globalización de las relaciones económicas y sociales, la revolución informática y de comunicaciones y, para no alargar demasiado la lista, la distorsión demográfica y sobre todo la inversión de los valores públicos y privados y la correspondiente subversión de comportamientos. En unas condiciones tan distintas resultaba a todas luces imposible la conservación de un modelo de Estado nacido en la brevísima coyuntura histórica del siglo anterior. Lo único seguro es que el Estado tradicional ha entrado en crisis puesto que han fallado sus elementos: las fronteras se han permeabilizado, la población se ha fraccionado dejando atrás el unitarismo nacional disuelto ahora en contradicciones étnicas y religiosas al parecer insuperables, los gobiernos han perdido el control de las fuerzas que antes manejaban, los políticos se han deslegitimado, la soberanía ha pasado a manos internacionales anónimas. Del Estado sólo queda un armazón obsoleto cuando no muerto a disposición del que quiera ocupar su puente de mando pero no ya para pilotarlo sino para saquearlo.

Un país puede organizarse en el Estado que mejor le acomode. Ahora bien, cualquiera que sea el asumido precisa de un aparato político, administrativo y cultural que lo mantenga y haga funcionar. Sin estos instrumentos el sistema no podrá sostenerse mucho tiempo. La superestructura política desaparecerá fraccionada o absorbida y sus infraestructuras económicas se paralizarán. Así se explica la existencia de *Estados fallidos* y sociedades subdesarrolladas.

En 1970 era manifiesto que el Estado franquista no podía sobrevivir porque carecía de un aparato político mínimamente idóneo. No obstante, como su aparato administrativo era apto para las tareas, todavía modestas, que se le habían asignado, podía “ir tirando” hasta que “se cumplieran las previsiones sucesorias” —como entonces piadosamente se decía—, es decir, la muerte de Franco. Anunciar entonces la desaparición del Estado franquista estaba al alcance de cualquier profeta de plazuela.

Las dificultades empezaron después, cuando la Democracia presupuso la erección de un aparato político que pudiera mantenerle, así como la de un aparato administrativo que pudiera gestionar los ambiciosos fines —la modernización, el desarrollo económico, el fraccionamiento territorial, la integración europea, el Bienestar social— que se había señalado. Y como fracasó en estos objetivos, el sistema se vino abajo y España se convirtió en un Estado fallido.

Como yo he vivido este proceso paso a paso, desde fuera pero siempre próximo a las cocinas del Poder, puedo dar testimonio preciso —y espero que fiable en cuanto sincero— de lo que ha sucedido en España. Un relato muy largo que se irá desarrollando a lo largo de todo el libro, aunque aquí puede adelantarse ya lo esencial.

La causa originaria de tan sonoro fracaso fue el comportamiento de la clase política dirigente que no estuvo a la altura de su misión: se creyó que la política consistía en ganar las elecciones, sustituyó los intereses del Estado y del pueblo por sus intereses personales y clientelares, en lugar de ponerse al servicio del Estado puso al Estado a su servicio y en último extremo patrimonializó el Poder convirtiendo el país en un cortijo de su propiedad. En estas condiciones era inevitable que las ilusiones de 1978 se materializaran en una operación de saqueo y que el Estado se marchitase, según se ha dicho ya, en un Estado fallido.

En el ámbito gestor tampoco se tuvo éxito. El aparato administrativo se utilizó como un botín para alimentar a las clientelas políticas. El número de empleados públicos se multiplicó por cuatro sin preocuparse de sus capacidades técnicas pues sólo se trataba de asegurar la vida de los amigos, pagar servicios prestados y comprometer fidelidades futuras. Al final, demasiadas cucharas en el plato. Situación agravada por la desmesurada ambición de unos objetivos que eran tan fáciles de señalar como difíciles de realizar.

Lo más grave, con todo, no ha sido que determinadas causas nos hayan llevado al desastre actual sino el hecho de que, *al mantenerse tales causas, que nadie quiere tocar, nos van a impedir superar la crisis*. Esto es lo fatal de la historia y lo que nadie quiere oír. Saldremos —o nos sacarán— de este tremendo bache, pero será para volver a caer un poco más adelante. A Europa no le importa el destino de España y si ahora nos echa una mano es sencillamente para no poner en riesgo la estabilidad de la zona euro. Lo demás es cosa nuestra. La crisis española, en suma, no es simplemente económica ni ni es de hoy ni se remediará con inyecciones de dinero, recortes de gasto ni descenso del paro. La crisis es un mal propio que llevamos dentro y podrá aliviarse momentáneamente, pero ahí seguirá mientras continúen la rapacidad política, la incapacidad administrativa y la deficiente colaboración cívica en un entramado que se sostiene y corona con la corrupción generalizada. Ya se ha colocado un R.I.P. en la fosa del Estado social y democrático de Derecho.

Recapitulando: En el año 2013 los españoles no sabemos qué Estado tenemos (Estado de crisis es una expresión eufemística para evitar la de “no-Estado”) y buena parte de los juristas hemos perdido pie en un Ordenamiento Jurídico que tiene ya muy poco de ordenamiento y mucho de desordenamiento. El Gobierno no sabe qué hacer y lo único que se le ocurre es pedir socorro y hacer implacables y no siempre acertados recortes presupuestarios. Por otro parte, para él lo único claro es que con la legislación vigente no puede salir de la crisis, que tiene que inventarse otro Estado con prisas y a tientas. Pero ¿cómo se puede montar un Estado sin soberanía?, ¿cómo mantener un Estado llamado constitucional sin distinción de poderes?, ¿cómo mantener unidas a las Comunidades Autónomas?, ¿cómo sujetar a los partidos políticos y tapar la boca a los sindicatos y demás incontrolados?, ¿cómo detener la corrupción y racionalizar el gobierno?, ¿cómo lograr que la Administración funcione con un mínimo de eficacia y prudencia? El Estado actual no nos vale ni tenemos alternativas de recambio en estos tiempos en los que la consigna es sobrevivir y llegar como sea a mañana.

Estas últimas observaciones ponen de manifiesto que lo que estamos viviendo actualmente no es sólo un Estado en crisis (como la del español en 1813) sino —valga el juego de palabras— una crisis del Estado, es decir, del concepto y funciones del Estado en general. Porque lo que está sucediendo, que ya venía de antes, es que el Estado, un *deus ex machina* en Europa desde el Renacimiento, ha demostrado que no está en condiciones de afrontar las necesidades y problemas de la sociedad tecnológica y globalizada del siglo XXI. Simplemente la superestructura política del Estado nacional ya no vale y la sociedad tiene que adoptar otras formas de organización. Lo que por otra parte ya estaba empezando a hacer antes de la crisis económica.

ESTADO CLIENTELAR Y SOCIEDAD SUBVENCIONADA

“La iniciativa privada —declaraba en 1958 el art. X de la Ley de Principios del Movimiento Nacional— deberá ser estimulada, encauzada y en su caso suplida por la acción del Estado”. Esta política, que venía de atrás, fue desarrollada intensamente durante la etapa de la autarquía en lo que se refería a la suplencia y también en cierta medida por el encauzamiento; pero no tanto en los estímulos y mucho menos para las subvenciones pues ni había dinero para ellas ni existía una cultura económica que las patrocinase. Con la liberación económica se desmontaron buena parte de las actuaciones empresariales públicas y la Unión Europea confirmó hasta la exasperación el principio de la soberanía del mercado y el papel neutral del Estado como mero garante del normal funcionamiento de éste, que en modo alguno podía ser alterado con ayudas estatales que perturbasen la libre competitividad entre las empresas. De esto se ocupan cada día las instituciones comunitarias europeas y sobre esta libertad gira toda la política económica actual. Y, sin embargo, aquí aparece una con-

tradición de bulto porque es el caso que en España las subvenciones no sólo se han convertido en el motor de la economía sino que han configurado un nuevo tipo de sociedad. O dicho con otras palabras: las subvenciones han desbordado el orden económico y político una vez que se ha afirmado un *Estado subvencionador* y ha llegado a formarse una *Sociedad subvencionada*.

Del examen de los presupuestos públicos (anteriores a la crisis) se comprueba la enormidad de las partidas dedicadas a subvenciones; y así lo ha reconocido el propio Legislador en el Preámbulo de la ley de subvenciones de 2003. Porque éstas se derraman graciosamente sobre todas las actividades imaginables y no sólo las económicas. Se subvencionan las ONGs más sospechosas, las lenguas indígenas amazónicas, las mujeres africanas, el cine, el teatro, los grupos musicales, los sindicatos, los partidos políticos, las religiones, las expendidurías de preservativos, la construcción de viviendas. Cualquiera que sea la actividad que se proponga, lo primero que tiene que hacer el empresario es estudiar la ayuda, directa o indirecta, que le van a dar los organismos oficiales. ¿Cómo explicar la contradicción?

Por lo pronto es ya ambigua la posición europea puesto que si de un lado prohíbe tajantemente las subvenciones “en la medida en que afecten las relaciones comerciales o falseen la competencia”, de otro excepciona a las de carácter social o regional y hasta de género, que es dejar la puerta abierta a toda clase de excesos y al tiempo convertir el Estado Social en un Estado de Beneficencia decimonónico y aun del Antiguo Régimen, que a mi me recuerdan los comedores de Auxilio Social de los 40 y la sopa boba que aún se repartía en los conventos de los años 50 y que han reaparecido hoy con ocasión de la crisis actual.

Pero el Estado subvencionador va mucho más allá de la caridad y de la beneficencia y alcanza un significado político perverso porque se ha convertido en el emblema del *Estado clientelar*. A través de una sesgada política de subvenciones cada organismo público asegura una clientela electoral fiel. Sin las subvenciones los sindicatos no serían nada; los comedores sociales alimentan a masas de parados, pensionistas vergonzantes y legiones de sin papeles; gracias a las subvenciones se han politizado los artistas que corresponden con entusiasmo el trabajo que obtienen a través de empresas subvencionadas; y nada digamos de las nubes de conferenciantes que recorren España y el mundo espléndidamente subvencionados. Todos hacen bueno a diario el viejo refrán de que “por un trozo de pan mueve la cola el perro”. Y aquí no hay dignidad que valga.

Pero todavía hay más. A través de las subvenciones dilapidadas se ha consolidado el *Estado corruptor*, que de esta manera puede legalizar las operaciones más vergonzosas. Porque frente a la corrupción ilegal, la delictiva, está la corrupción legal, la irreprochable, que permite enriquecerse a costa del Estado por medio de subvenciones legalmente impecables.

Así es como puede entenderse el desmesurado auge que han alcanzado las subvenciones en España (financiadas por cierto, con fondos que no se pensaba devolver a los prestamistas). Por las subvenciones —y no sólo por ellas, claro es— se ha desnaturalizado el Estado social y democrático de Derecho degradándose en un Estado políticamente clientelar, éticamente corruptor, transformando de paso el mítico Estado del Bienestar en un Estado de Beneficencia.

FINAL

Del brevísimo apunte que acaba de esbozarse se deducen, al menos, las siguientes conclusiones:

Primera.- Si queremos entender nuestro presente y pasado inmediato no vale la usual dicotomía de Estado franquista y Estado democrático, que es demasiado simplista. Dentro de estos dos tipos básico existen variantes y modalidades individualizadas que explican la evolución, al tiempo pacífica y no traumática, del Estado español en los últimos ochenta años.

Segunda.- El noble esfuerzo constitucional de consolidar un Estado social y democrático de Derecho se ha frustrado y estamos al borde de un Estado fallido.

Tercera.- Lo más grave de la situación presente es que los apremios de factores muy serios pero coyunturales (las llamadas crisis económica, política, ética, constitucional, etc.) impiden ver —y por supuesto atender— el dato básico de que carecemos de un Estado que permita superar de forma viable y sostenida el bache histórico en que nos encontramos. Con un Estado fallido no hay salida y desafortunadamente pocos son conscientes de ello, distraídos por las urgencias de las crisis parciales.